

5 de mayo de 1992

Doctor
Esteban López V.
Director Médico del
Hospital del Niño
E. S. D.

Doctor López:

Con sumo placer me refiero a su consulta fechada 21 de abril retro-próximo, contenida en el Oficio DM-N-107, relacionada con la formula que debe emplearse para la emisión de las erogaciones que debe hacer el Hospital del Niño, luego de emitido el fallo de la Honorable Corte Suprema de Justicia, que le reconoce autonomía. En su escrito se expone lo siguiente:

"En el mes de mayo de 1990, por Nota 1271-DC de la Contraloría General de la Nación se le informa al Gerente del Banco Nacional que a partir de la fecha en todas las cuentas Bancarias de la Institución se incorporaba la contra firma del Auditor de la Contraloría.

Con esta medida los Patronos manifestaron su desacuerdo pero se aceptó.

Ahora a raíz del conflicto con la Contraloría General de la Nación y luego del Fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia, el Patronato del Hospital del Niño, desea revocar esta decisión. Queremos volver al procedimiento que tradicionalmente se aplicaba en el manejo de nuestros fondos:

502010101

"QUE LAS CUENTAS BANCARIAS DEL HOSPITAL DEL NIÑO Y LOS CHEQUES QUE SE EMITAN SEAN REPRENDADOS EXCLUSIVAMENTE POR EL DIRECTOR MEDICO O EL SUBDIRECTOR MEDICO Y EL ADMINISTRADOR".

Nos permitimos elevar Consulta al Señor Procurador de la Administración con el propósito que nos indique si es viable que el PATRONATO DEL HOSPITAL DEL NIÑO, como Autoridad máxima, autorice mediante un resuelto el cambio establecido por Contraloría en junio de 1990."

Tal como hemos venido señalando en diversos casos similares al Hospital del Niño, existe confusión en la interpretación de las normas que rigen la administración pública y el marco de las funciones que le asignan a cada ente público su radio de acción. La funcionalidad de cada sector gubernamental, sea administrativo, educativo, salud, justicia, inversiones o diplomático, debe ser preocupación de todos los que de una u otra forma están al frente de las entidades que desarrollan la actividad a través de la cual se cumple el servicio, según el área de responsabilidad que corresponde a cada cual individualmente.

En este orden de ideas, el Hospital del Niño fue creación de un grupo de esmerados panameños, identificados con las necesidades populares quienes lograron edificar las estructuras que dieron vida a la entidad de salud pública infantil, la cual se elevó a ente público al reconocerse legalmente la existencia del Patronato del Hospital del Niño, mediante el Decreto Ley Nº.17 de 23 de Agosto de 1958, en el cual se establece taxativamente lo siguiente.

"Artículo 10: Establécese una Institución de Asistencia Infantil que se denominará Hospital del Niño, la cual tendrá patrimonio propio, personería jurídica y autonomía en su régimen administrativo, funcionará en la ciudad de Panamá y tendrá los siguientes objetivos:

.....

Artículo 15: La administración inmediata del Hospital del Niño y el manejo de las erogaciones en los términos aprobados por el Patronato y bajo la vigilancia de éste, estarán a cargo de un Director, quien deberá

ser Médico con especialidad en Pediatría, y con no menos de diez años de experiencia en su especialidad y de práctica hospitalaria o un Administrador de profesión con título académico en Administración Hospitalaria, con cinco años de experiencia en su especialidad. en caso de que el Director del Hospital no sea Médico, se nombrará un Director Médico quien reunirá condiciones iguales a las que un Médico necesitaría para ser Director del Hospital del Niño."

Sobre la materia del gasto público, tenemos que se establece en el artículo 4 del Código Fiscal, como se compone el Tesoro Público, y se hace así:

"Artículo 4º: El Tesoro Nacional se compone del dinero que ingresa al Estado, a cualquier título, y especialmente del producto de lo siguiente:

- 1º. Los bienes nacionales;
- 2º. Los servicios nacionales;
- 3º. Las rentas o impuestos nacionales;
- 4º. Los aprovechamientos y los reintegros;
- 5º. Las operaciones de crédito; y
- 6º. Otros arbitrios fiscales."

Por su parte el artículo 1076 del mismo cuerpo legal, hace relación de los requisitos que deben cumplirse para que proceda una erogación que afecte el Tesoro, se señalan los si siguiente:

"Artículo 1076: Ninguna erogación del Tesoro es válida si no concurren los siguiente requisitos:

- 1º Que en el Presupuesto haya sido apropiada la partida correspondiente, o que se haya abierto el correspondiente crédito adicional;
- 2º Que el funcionario respectivo haya hecho el reconocimiento del crédito a cargo del Tesoro;
- 3º Que el Ordenador haya expedido la orden de pago correspondiente y que la Contraloría General de la República haya fiscalizado y refrendado dicha orden; y,
- 4º Que se haya verificado el pago con arreglo a la orden respectiva."

Como se aprecia en ésta norma, cuando deba afectarse mediante pago los caudales que componen el Tesoro Público, es preciso que concurren los siguientes elementos:

a) Que el servicio o bien que se trata de pagar, tenga asignada en el presupuesto vigente, la partida correspondiente a esa adquisición o pago de servicio, y en caso contrario, que se haya abierto un crédito adicional con tal propósito.
 b) El reconocimiento del crédito por el funcionario autorizado, con cargos al Tesoro Público. --c) Que la orden de pagar ese crédito, se confeccione o expida por el funcionario legalmente autorizado (Ordenador), y que la misma sea fiscalizada por la Contraloría y refrendada por esa entidad. --d)- Que el PAGO corresponda a la orden emitida, fiscalizada y refrendada, es decir, que haya correspondencia entre el pago y la orden aprobada.

Existe a nuestro juicio una confusión entre lo que constituye la orden de pago, y lo que en lo material representa el PAGO. La primera está contenida en una serie de documentos que autorizan cubrir un crédito con cargo al Tesoro Público, descriptivos del servicio o adquisición que requiere la entidad, los cuales deben ser fiscalizados por la Contraloría a efecto de establecer: 1) Si existe la partida presupuestaria para cubrir ese gasto 2) Si el funcionario que emite la orden es el autorizado para ello, 3) Que la orden constituye un reconocimiento de un crédito contra el Tesoro Público y 4) Que el PAGO que hace, corresponde a la orden emitida y aprobada.

Siendo ello así, al corresponder por mandato del Decreto Ley 17 de 1958, al Director Médico hacer las erogaciones que apruebe el Patronato del Hospital del Niño, las mismas deben ser fiscalizadas por la Contraloría General, con la participación del Auditor que para tal efecto designe, quien hará las verificaciones a que hicimos referencia y que exige la Ley, hecho lo cual y una vez refrendada la orden de pago, puede el Director Médico y el Administrador, emitir el Cheque correspondiente, el cual puede ser remitido junto con la documentación a fin de que antes de refrendar el Auditor de Contraloría, compruebe que dicho cheque corresponde a la orden de pago tramitada y aprobada. En otros términos, la emisión de los cheques es función que corresponde el Director Médico y al Administrador, debiendo el Auditor de Contraloría, fiscalizar la documentación que respalda ese pago, y comprobar que se reúnen los requisitos legales de que habla el Artículo 1076, hecho lo cual debe refrendar la orden, si el cheque emitido se ajusta a la misma.

Por otro lado, corresponde al Patronato del Hospital del Niño lo concerniente al manejo del patrimonio de la institución, aún cuando sea un ente público. Ello no minimiza la facultad fiscalizadora de la Contraloría General, la cual debe estar dirigida a implementar mecanismos de verificación de que los gastos en que se incurre, están debidamente autorizados en Presupuesto y que las órdenes correspondientes se ajustan a las partidas asignadas para ese gasto, bajo la rúbrica o autorización del funcionario a quien corresponde hacerlo. Todo el reconocimiento de esos créditos contra el Patrimonio del Hospital del Niño, constituyen formas de cumplir una función pública, bajo la observancia y cumplimiento de reglas de contabilidad que faciliten la función fiscalizadora y perfeccionen la administración. Luego entonces, es el Patronato quien debe indicar y autorizar las cuentas bajo las cuales se ordenarán dichos pagos, poniendo en conocimiento de ello a la Contraloría General de la República a fin de que pueda ejercer su función fiscalizadora con acierto.

De esta forma dejo contestada su consulta, y espera que pueda servir a los fines óptimos de la entidad bajo su regencia.

Del Señor Director con mi habitual respeto,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

DBS/cch.